

IMPULSGEBER FÜR EINEN EFFEKTIVEN GRUNDRECHTSSCHUTZ: DER INTERAMERIKANISCHE GERICHTSHOF FÜR MENSCHENRECHTE

Christian Steiner / Simone Leyers

ECKDATEN

Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (im Folgenden: der Gerichtshof) wurde 1979 auf der Grundlage der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) errichtet.¹ Als unabhängiges Organ der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ist der Gerichtshof neben der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte (im Folgenden: die Kommission) mit Sitz in Washington D.C. dazu berufen, den aus der AMRK und anderen regionalen Menschenrechtsverträgen erwachsenden völkerrechtlichen Pflichten der amerikanischen Staaten Geltung zu verschaffen.²

Von den 34 Mitgliedstaaten der OAS haben gegenwärtig 24 Staaten die AMRK ratifiziert.³ Die Staaten unterliegen der streitigen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs nicht bereits durch ihren Beitritt zur AMRK, sondern erst kraft einer gesonderten Anerkennung.⁴ Bislang haben dies 21 Staaten getan. Dominica, Grenada und Jamaika haben zwar die AMRK ratifiziert, sich aber noch nicht der streitigen Gerichtsbarkeit unterworfen. Die USA und Kanada,



Dr. iur. Christian Steiner ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika mit Sitz in Mexiko-Stadt.



Simone Leyers ist Referendarin am Kammergericht Berlin (Wahlstation im Rechtsstaatsprogramm).

- 1 | Die AMRK wurde am 22.11.1969 in San José, Costa Rica, unterzeichnet und trat am 18.7.1978 in Kraft. Vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), *Informe Anual 2009* (San José: 2009), 1.
- 2 | Vgl. Art. 33 AMRK.
- 3 | Diese Staaten sind: Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominica, Dominikanische Republik, Ekuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Mexiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay und Venezuela.
- 4 | Vgl. Art. 62 AMRK.

aber auch viele Staaten der Karibik, haben die AMRK gar nicht ratifiziert, so dass das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte auch als Lateinamerikanisches System bezeichnet wird, oder mit den Worten von Antônio Augusto Cançado Trindade, als „un sistema interamericano, ma non troppo“⁵.

Der Gerichtshof agiert in zwei Formen: Er urteilt über Konventionsverletzungen durch einen Vertragsstaat und erstattet Gutachten.⁶ Letztere Zuständigkeit ist im internationalen Vergleich außerordentlich weit: So können alle in Kapitel X der Charta der OAS genannten Organe Gutachten beim Gerichtshof anfordern, was dazu beiträgt, dass in den OAS-Mitgliedsstaaten über den Anwendungsbereich der AMRK hinaus eine Rechtsangleichung im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten stattfindet.⁷ In seinen Gutachten kann sich der Gerichtshof über die AMRK hinaus auch zu anderen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte äußern.⁸ Mit fünf von zwanzig Anfragen hat Costa Rica bislang am häufigsten von dieser Kompetenz des Gerichts Gebrauch gemacht. Wenngleich

Im Wesentlichen befasste sich der Gerichtshof in den letzten 30 Jahren vor allem mit Verstößen gegen die Justizgrundrechte. Aber auch behauptete schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen einschließlich der Interamerikanischen Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Folter wurden entschieden.

den Gutachten somit eine nicht zu verachtende Bedeutung in der Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes in Lateinamerika zukommt, soll im Folgenden das Augenmerk auf die bindende Rechtsprechung gerichtet werden.

Nur die Kommission oder die Mitgliedstaaten, die sich seiner Gerichtsbarkeit unterworfen haben, können eine streitige Entscheidung des Gerichtshofs herbeiführen.⁹ Im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

5 | Cançado Trindade und Antônio Augusto, „Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos“, in Juan E. Méndez und Francisco Cox (Hrsg.), *El futuro del sistema interamericana de protección de los derechos humanos* (San José, 1998), 575.

6 | Vgl. Art. 62 bzw. 64 AMRK.

7 | Vgl. Juliane Kokott, *Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und seine bisherige Praxis* (Heidelberg, 1984), 806 ff.

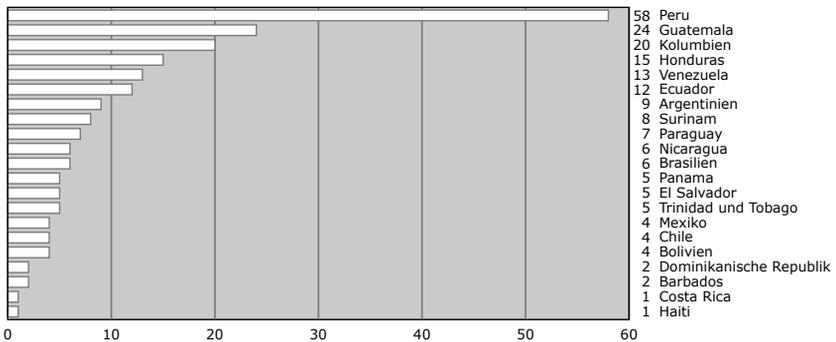
8 | Vgl. Monroe Leigh, „Inter-American Court of Human Rights“, in: *The American Journal of International Law*, (1983), 637.

9 | Vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Hrsg.), *Denuncias y Consultas ante el Sistema Interamericano*, www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm [18.05.2010]; Art. 61 AMRK.

(EGMR) kennt die AMRK keine Individualbeschwerde: Weder Einzelne noch Organisationen können den Gerichtshof direkt anrufen.¹⁰ Beschwerden müssen vielmehr – wie früher auch im Europarat – zunächst bei der dem Gerichtshof vorgeschalteten Kommission eingereicht werden. Diese entscheidet nach einer inhaltlichen Prüfung im eigenen Ermessen, ob sie den Fall dem Gerichtshof vorlegt. Jährlich gehen bei der Kommission Hunderte solcher Beschwerden ein.¹¹ In seiner Geschichte hat der Gerichtshof bislang 120 streitige Fälle entschieden, davon mehr als 65 Prozent (80 Fälle) seit 2004.¹²

Abbildung Nr. 1

Anzahl der Entscheidungen nach Staaten



Im Wesentlichen befasste sich der Gerichtshof in den letzten 30 Jahren vor allem mit Verstößen gegen die Justizgrundrechte. Aber auch behauptete schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen einschließlich der Interamerikanischen Konvention zur Verhütung und Bestrafung von Folter wurden entschieden. In fast allen Fällen (113) wurde eine Verletzung der allgemeinen Schutzpflicht aus Art. 1 I AMRK festgestellt.¹³

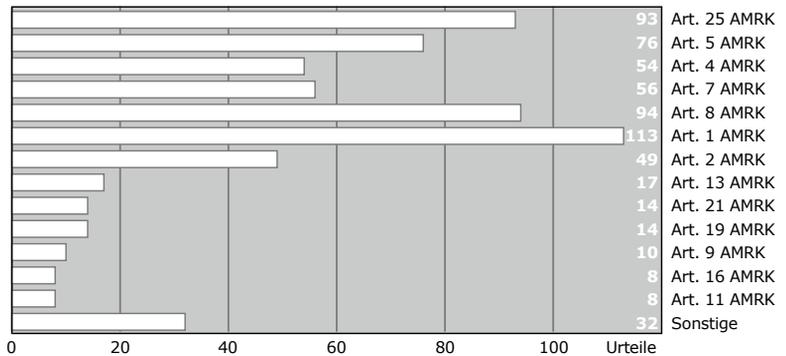
10 | Vgl. Kokott (1984), 812.

11 | Vgl. Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights* (Cambridge, 2003), 6.

12 | Vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), 7.

13 | Vgl. ebenda.

Abbildung Nr. 2

Thematische Gewichtung der Urteile

- Art. 25 AMRK – Anspruch auf ein effektives Rechtsmittel
- Art. 5 AMRK – Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung
- Art. 4 AMRK – Achtung des Lebens
- Art. 7 AMRK – Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit
- Art. 8 AMRK – Anspruch auf rechtliches Gehör, Grundsätze des beschleunigten Verfahrens bzw. des fairen Verfahrens und Unschuldsvermutung
- Art. 1 AMRK – Allgemeine Schutzpflicht
- Art. 2 AMRK – Pflicht zur innerstaatlichen Regelung
- Art. 13 AMRK – Gedanken und Meinungsfreiheit
- Art. 21 AMRK – Eigentumsrecht
- Art. 19 AMRK – Kinderrechte
- Art. 9 AMRK – Gesetzlichkeitsprinzip und Rückwirkungsverbot
- Art. 16 AMRK – Versammlungsfreiheit
- Art. 11 AMRK – Ehrenschatz

Die Entscheidungen des Gerichtshofs sind endgültig und unanfechtbar.¹⁴ Als einziges rechtsprechendes Organ im Interamerikanischen Menschenrechtssystem, hat der Gerichtshof in den AMRK-Mitgliedstaaten das letzte Wort bei der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen.¹⁵

Das Gericht kann in Fällen extremer Schwere und Dringlichkeit sowie zur Verhinderung irreparabler Schäden einstweilige Anordnungen erlassen.¹⁶ Wegen der großen Anzahl dahingehender Anträge ist die Überwachung der Befolgung schwierig; der einstweilige Rechtsschutz hat sich jedoch oftmals zum Schutz von Personen vor unmittelbarer Gefahr als effizient erwiesen.¹⁷

14 | Vgl. Art. 67 AMRK. Es besteht lediglich die Möglichkeit, innerhalb von 90 Tagen nach Bekanntgabe des Urteils einen Antrag auf Urteilsinterpretation durch den Gerichtshof selbst zu stellen.

15 | Vgl. Pasqualucci (2003), 1.

16 | Vgl. Art. 63 II AMRK.

17 | Vgl. Pasqualucci (2003), 12.

Die Urteile und einstweiligen Anordnungen sind für den betroffenen Mitgliedstaat zwar bindend;¹⁸ der Gerichtshof hat jedoch keine Durchsetzungsmechanismen, die mit denen der Europäischen Schwesterinstitution vergleichbar wären. Zwar erstattet der Gerichtshof jährlich der Generalversammlung der OAS Bericht, inwieweit seine Urteile von den Mitgliedstaaten vollzogen wurden.¹⁹ Anders als das Ministerkomitee des Europarates übt die Generalversammlung jedoch bislang keinen politischen Druck auf die Mitgliedstaaten aus, um die Vollstreckung zu forcieren.

Der Gerichtshof tagt derzeit planmäßig nur viermal pro Jahr. Auch hierin unterscheidet er sich grundlegend vom EGMR, der seit 1998 als ständiger Gerichtshof tagt.²⁰ Die steigende Verfahrenszahl verlangt zwar immer mehr nach einem ständigen Gerichtshof. Das äußerst beschränkte Budget lässt dies jedoch vorläufig nicht zu.²¹ Im Jahr 2009 wurden dem Gerichtshof nur 1,97 Prozent (US\$ 1.780.500) des jährlichen OAS-Budgets zugewiesen, der Kommission 4,15 Prozent (US\$ 3.746.100). Auch im Jahr 2010 wurde das Budget nur minimal erhöht, für den Gerichtshof auf US\$ 1.919.500 und für die Kommission auf US\$ 4.488.600.²²

Dem Gerichtshof gehören sieben ehrenamtliche Richter an, die jeweils Staatsangehörige eines OAS-Mitgliedstaates sein müssen, jedoch nur von Mitgliedstaaten der AMRK vorgeschlagen werden können.²³ Wenn ein Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof angeklagt wird, der nicht in der regulären Richterschaft „vertreten“ ist, kann der betroffene Staat einen Ad-hoc-Richter ernennen.²⁴ Wegen des Quorums von fünf Richtern tagt das eher kleine Richter-gremium nicht in Kammern.²⁵ Die Richter werden für eine Amtsperiode von sechs Jahren gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden.²⁶ Derzeitiger Präsident ist der Peruaner Diego García-Sayán.

18 | Vgl. Art. 68 I AMRK.

19 | Vgl. Art. 65 AMRK.

20 | Vgl. Rosario Figari Layus, „Überblick über das interamerikanische Menschenrechtssystem: Dokumente und Kontrollmechanismen“, in: *MRM – Menschenrechtsmagazin* (1/2008), 60.

21 | Vgl. Pasqualucci (2003), 10.

22 | Vgl. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), 20.

23 | Vgl. Art. 53 AMRK.

24 | Vgl. Art. 55 AMRK.

25 | Vgl. Art. 56 AMRK.

26 | Vgl. Art. 54 Abs. 1 AMRK.

STELLENWERT DER AMRK IM INNERSTAATLICHEN RECHT

Die AMRK wurde zwar nach dem UN- und europäischen Vorbild geschaffen, allerdings unter Berücksichtigung der sozialen und politischen Realitäten in Lateinamerika justiert.²⁷ Der Gerichtshof fand sich damals noch mehr als heute in einem Kontext instabiler politischer Systeme, zum Teil autoritärer Natur, bis hin zu Militärdiktaturen, schweren internen Konflikten und wirtschaftlichen Krisen wieder; gravierende Menschenrechtsverletzungen waren an der Tagesordnung.²⁸ Die Unterwerfung unter eine internationale Gerichtsbarkeit verstanden viele Staaten als Angriff auf ihre Souveränität.²⁹ Trotz dieser widrigen Rahmenbedingungen gelang es, ein System zu schaffen, das sowohl in den Augen der Opfer als auch von Beamten der aufstrebenden Demokratien oftmals die einzige Hoffnung war, wenn die nationalen Instanzen keinen Schutz und keine Gerechtigkeit gewährten.³⁰

Die vom Gerichtshof vorangetriebene „Nationalisierung“ der universellen Menschenrechte ist einer der wichtigsten Faktoren für einen effektiven Menschenrechtsschutz in Lateinamerika.

In den 30 Jahren seit der Errichtung des Gerichtshofs hat das internationale Recht zunehmend an Stellenwert in den nationalen Rechtsordnungen der Staaten Lateinamerikas gewonnen. Die vom Gerichtshof vorangetriebene „Nationalisierung“ der universellen Menschenrechte ist einer der wichtigsten Faktoren für einen effektiven Menschenrechtsschutz in Lateinamerika.³¹ Im Zuge jüngster Verfassungsreformen in Lateinamerika stieg der Rang internationaler Menschenrechtsabkommen in den innerstaatlichen Normenhierarchien.³² In Kolumbien, Guatemala, Costa Rica und Argentinien stehen diese Abkommen über dem innerstaatlichen

27 | Vgl. Pasqualucci (2003), 4.

28 | Vgl. Matthias Herdegen, *Derecho Internacional Público* (Mexiko-Stadt, 2005), 369; Thomas Buergenthal, *Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights* (New York, 2005), 4.

29 | Vgl. Santiago C. Corcuera und José A. Guevara, *México ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (Mexiko-Stadt, 2003), 17.

30 | Vgl. Sergio García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana* (Mexiko-Stadt, 2002), 59.

31 | Vgl. Elodia Almirón Prujel, „Derechos Fundamentales y su Incidencia en el Plexo Constitucional de los Estados“, in: Gisela Elstner (Hrsg.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Montevideo, 2009), 525.

32 | Vgl. ebenda.

Recht.³³ In Venezuela haben sie ausdrücklich Verfassungsrang, stehen nach dem Pro-homine-Prinzip sogar über der Verfassung und sind direkt anwendbar.³⁴ In Mexiko sind sie der Verfassung unter-, aber dem einfachen Recht übergeordnet.³⁵ Peru definiert die Abkommen als Teil des innerstaatlichen Rechts.³⁶ In Paraguay erlangt das Völkerrecht – ähnlich wie nach der in Deutschland lange Zeit herrschenden Transformationslehre – im Wege eines Transformationsgesetzes den Rang einfachen Rechts.³⁷

Ranghöhe allein ist freilich kein Garant für effektiven Grundrechtsschutz, zumal wenn die staatlichen Institutionen die Menschenrechte nicht mit Leben erfüllen wollen oder können. Die Rechtspraxis vieler lateinamerikanischer Staaten ist gekennzeichnet von einer tiefen Kluft zwischen Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit. Gewiss kommt für ihre Überwindung den Staatsgewalten eine entscheidende Rolle zu. Der Gesetzgeber muss das einfache Recht mit den internationalen Standards (und ohnehin den Verfassungsnormen) in Einklang bringen und halten. Die Exekutive muss sich in dem so abgesteckten Rahmen bewegen; und die Judikative hat im Streitfall für die Einhaltung der Normen bzw. (in Gestalt der Verfassungsgerichtsbarkeit) die Vereinbarkeit einfachen Rechts mit der Verfassung und den völkerrechtlichen Vorgaben sicher zu stellen.³⁸

Der Gerichtshof schafft Gerechtigkeit im Einzelfall und setzt darüber hinaus Akzente für die Rechtspraxis der Staaten der Region. Die Einzelfallentscheidungen des Gerichtshofs haben aufgrund der rigiden Vorauswahl durch die Kommission in der Regel auch die Qualität von Leitentscheidungen.

33 | Vgl. Art. 93 Constitución Política de Colombia (in Kolumbien sind sie nach der Rspr. des kol. Verfassungsgerichts Teil des sog. *bloque de constitucionalidad*, also der Gesamtheit an Normen mit Verfassungsrang); Art. 46 Constitución Política de la República de Guatemala; Art. 7 Constitución Política de Costa Rica; Art. 75.22 Constitución de la Nación Argentina.

34 | Vgl. Art. 23 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

35 | Vgl. Mara Gómez Pérez, „La protección de los derechos humanos y la soberanía nacional“, in: Gisela Elstner (Hrsg), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamérica* (Montevideo, 2002), 361. Dies könnte sich im Falle der Verabschiedung einer im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Verfassungsreform im laufenden Jahr noch ändern. Abkommen zum Schutz der Menschenrechte hätten dann auch in Mexiko Verfassungsrang.

36 | Vgl. Art. 55 Constitución Política del Perú.

37 | Vgl. Almirón Prujel (2009), 532 f.

38 | Vgl. zu dieser eigentlichen Selbstverständlichkeit auch Almirón Prujel (2009), 532 ff.; Sergio García Ramírez,

Die Erfüllung dieser rechtsstaatlichen Pflichten fällt der Hoheitsgewalt auf dem Kontinent nicht immer leicht. Dies mag einerseits an einer verbreiteten Kultur juristischer Opportunität liegen: Normen werden befolgt, wenn es gelegen kommt, ansonsten dienen sie lediglich als flexible Richtschnur. Die Menschenrechte werden zumal oft noch als bloße Staatszielbestimmungen angesehen, denn als effektive Ansprüche des Bürgers gegen den Staat auf Schutz und Teilhabe. Zuweilen betrachtet man sie gar noch als Hindernis oder Gefahr für die öffentliche oder nationale Sicherheit.³⁹ Neben den Trägern hoheitlicher

Besonders die Verfassungsgerichte von Bolivien, Kolumbien, Peru und auch der Oberste Gerichtshof von Argentinien und einige Obere Gerichtshöfe von Chile haben wichtige Zeichen für die Implementierung der internationalen Menschenrechtsgarantien gesetzt.

Gewalt kommt indes auch den Bürgern, sei es als Einzelpersonen, sei es in organisierten Gruppen wie Vereinen und Verbänden, sei es vertreten durch engagierte Rechtsanwälte, eine Schlüsselrolle zu: Solange effektiver Grundrechtsschutz „von unten“ nicht postuliert wird, wird er im Zweifel „von oben“ auch nicht gewährt. Rechtsstaat und Menschenrechtsschutz sind weder staatliche Prärogativen noch Exklusivpflichten. Sie sind das Produkt eines pflichtbewussten und lebendigen Gemeinwesens, das die damit verbundenen Werte und Rechte von den Trägern hoheitlicher Gewalt einfordert. – Auch Dank der konsequenten Ermahnungen des Gerichtshofs im Wege seiner Urteile sind insoweit Fortschritte zu verzeichnen, die nachfolgend dargestellt werden sollen.

DER GERICHTSHOF ALS IMPULSGEBER

Der Gerichtshof schafft Gerechtigkeit im Einzelfall⁴⁰ und setzt darüber hinaus Akzente für die Rechtspraxis der

„Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos en el derecho interno“, in: Gisela Elstner (Hrsg), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Montevideo, 2008), 364 f; Diego García-Sayán, „Una viva interacción: Corte Interamericana y tribunales internos“, in: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, (San José, 2005), 323 f.

39 | Vgl. García Ramírez (2008), 364.

40 | Als Gerechtigkeit schaffende Einzelfallentscheidung ist etwa das jüngste Urteil zu den Frauenmorden in Ciudad Juárez zu nennen, in dem der Gerichtshof grundsätzlich die Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern auch im Verhältnis zu Dritten festgestellt hat. Das Gerichtsurteil gegen Mexiko bezieht sich auf drei von fast 400 Morden,

Staaten der Region.⁴¹ Die Einzelfallsentscheidungen des Gerichtshofs haben aufgrund der rigiden Vorauswahl durch die Kommission in der Regel auch die Qualität von Leitentscheidungen, welche die – dann erhoffte innerstaatliche – Behandlung einer Vielzahl vergleichbarer Fälle oder ganzer Themenkomplexe mit ihrer Signalwirkung prägen. Diese Impulse greifen die innerstaatlichen Akteure auf, insbesondere, aber nicht nur, die Verfassungs- und Obersten Gerichte in ihrer Rechtsprechung,⁴² wenngleich bislang noch nicht immer mit der erforderlichen methodischen Stringenz. Einige Beispiele sollen dieses Zusammenspiel von Gerichtshof und innerstaatlichen Instanzen verdeutlichen.

Art. 2 AMRK verlangt die Harmonisierung des nationalen Rechts mit den Bestimmungen der Konvention. Sofern entsprechende Standards nicht bereits in den staatlichen Verfassungen enthalten sind, lassen sie sich unmittelbar aus der Konvention ableiten. Die Konkretisierung des Verfassungs- bzw. des Konventionsrechts im einfachen (innerstaatlichen) Recht ist für einen effektiven Menschenrechtsschutz unabdingbar.⁴³

Insoweit von besonderer Tragweite ist der Fall *Barrios Altos*,⁴⁴ der die Hinrichtung von 15 Personen im Zentrum Limas durch die paramilitärische Gruppe Colina im Jahre 1995 zum Gegenstand hatte.⁴⁵ In der Urteilsbegründung

die seit den neunziger Jahren an Frauen in Ciudad Juárez begangen worden waren. Wegen der absoluten Straflosigkeit der Täter stellte der Gerichtshof fest, dass der Staat Mexiko seiner Schutzpflicht hinsichtlich der Bevölkerung nicht nachgekommen sei und das Recht auf Leben der Opfer verletzt habe (Art. 4 i. V. m. Art. 1 I und Art. 2 AMRK). Auch befand der Gerichtshof auf eine Verletzung von Art. 8, Art. 25 und Art. 1 I AMRK, da Mexiko seine Verpflichtung, die Vorkommnisse um das Verschwinden und den Tod der Frauen zu untersuchen, nicht erfüllt habe. Vgl. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso González y otras vs. México* („Campo Algodonero“), Urteil vom 16.11.2009, § 109.

41 | Vgl. García-Sayán (2005), 332.

42 | Vgl. Diego García-Sayán, „Justicia interamericana y tribunales nacionales“, in: Gisela Elstner (Hrsg.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Montevideo 2008), 377.

43 | Vgl. García-Sayán (2008), 378.

44 | Vgl. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Perú*, Urteil vom 14.3.2001 (Fondo).

45 | Vgl. García-Sayán (2005), 338.

hielt der Gerichtshof fest, dass die von Präsident Fujimori erlassenen Amnestiegesetze aus dem Jahre 1995 gegen die AMRK verstoßen, so dass Peru seiner Pflicht nach Art. 2 AMRK, die nationale Rechtsordnung an die Konvention anzupassen, nicht nachgekommen sei.⁴⁶ Die Amnestiegesetze verletzten insbesondere den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 8 I AMRK) und das Recht auf ein effektives Rechtsmittel (Art. 25 AMRK); sie machten die Untersuchung der Vorkommnisse in Barrios Altos, die Strafverfolgung und die Verurteilung der Verantwortlichen unmöglich, was einen Verstoß gegen Art. 1 I der Konvention darstelle. Die Amnestiegesetze seien daher offenkundig unvereinbar mit den Zielen und dem Zweck der Konvention und ermangelten aus diesem Grunde jeglicher Rechtskraft.⁴⁷ Zum ersten Mal hatte ein internationales Gericht damit festgestellt, dass ein nationales Gesetz wegen Verstoßes gegen das Völkerrecht der Rechtskraft entbehre.⁴⁸ Peru leistete dem Urteil Folge und hob die Amnestiegesetze auf.

Die vermehrte Bezugnahme auf völkerrechtliche Abkommen und die Rechtsprechung der zuständigen internationalen Gerichte ist zu begrüßen. Sie ist unter anderem Resultat der rechtssprechenden und ausbildenden Tätigkeit des Gerichtshofs.

Ähnlich der Fall *Suárez Rosero*:⁴⁹ Der Angeklagte war wegen des Verdachts einer Straftat über einen langen Zeitraum festgehalten worden, ohne dass ihm rechtliches Gehör gewährt oder sein Fall verhandelt worden wäre.⁵⁰ Das Strafgesetzbuch Ekuadors sah im Falle des Verdachts auf ein Drogendelikt entsprechende Sonderregelungen vor.⁵¹ Der Gerichtshof hielt die einschlägigen Vorschriften des Ekuadorianischen Strafgesetzbuchs für unvereinbar mit Art. 7 V und Art. 1 I AMRK, so dass Art. 2 AMRK verletzt sei.⁵² Ohne dass der Gerichtshof in diesem Fall auch die Rechtskraft des Gesetzes bestritten hätte, erklärte Ecuador den betreffenden Artikel des Strafgesetzbuches für verfassungswidrig.⁵³

46 | Vgl. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Perú*, Urteil vom 14.3.2001 (Fondo), § 42.

47 | Vgl. ebenda, § 51.4.

48 | Vgl. Antonio Cassese, *Crimes Internationaux et Jurisdictions Internationales* (Paris, 2002), 16.

49 | Vgl. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, Urteil vom 12.11.1997 (Fondo).

50 | Vgl. ebenda, § 34.

51 | Vgl. ebenda, § 95.

52 | Vgl. ebenda, § 110.5.

53 | Vgl. García-Sayán (2005), 343.

Aber auch ohne spezifische Feststellung einer Verletzung von Art. 2 AMRK durch den Gerichtshof haben Staaten von sich aus ihre Gesetze für verfassungswidrig erklärt oder Gesetzesänderungen initiiert. Jüngst erst hat der Oberste Gerichtshof der Dominikanischen Republik einen Paragraphen für verfassungswidrig erklärt, der den von der AMRK garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 25 AMRK) vereitelte.⁵⁴

Besonders die Verfassungsgerichte von Bolivien, Kolumbien, Peru und auch der Oberste Gerichtshof von Argentinien und einige Obere Gerichtshöfe von Chile haben wichtige Zeichen für die Implementierung der internationalen Menschenrechtsgarantien gesetzt.⁵⁵ Nicht ohne Grund betonte der Gerichtshof in einem Bericht an die OAS, dass die Anerkennung durch die Judikativen der einzelnen Staaten den aktuell wichtigsten und stimulierendsten Fortschritt für das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte darstelle.⁵⁶

Die Vielfalt und Kreativität der Reparationsanordnungen des Gerichtshofs sind beachtlich. Neben den klassischen monetären Entschädigungsleistungen und Informations-, Rechenschafts- und Publikationspflichten sind auch symbolische Wiedergutmachungen anzutreffen, etwa die Benennung von Straßen, Plätzen oder Schulen nach dem Opfer oder die Einrichtung eines Gedenktages.

Hinsichtlich der Anwendbarkeit und Interpretation der AMRK stellte der Oberste Gerichtshof Argentiniens beispielsweise grundlegend fest, dass die AMRK in Argentinien unmittelbar anwendbar⁵⁷ und die Rechtsprechung des Gerichtshofs Richtschnur für die Auslegung und Anwendung der AMRK sei.⁵⁸ Auch der Verfassungsgerichtshof Boliviens⁵⁹ bezeichnete die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs als bindend für die nationale Rechtsprechung,⁶⁰ und der Verfassungsgerichtshof von

54 | Vgl. Suprema Corte de Justicia, Cámara Civil, República Dominicana, Recurso de Casación, Interpuesto por Meej s. a., Urteil vom 6.5.2009, in: *Diálogo Jurisprudencial, Tribunales Internacional de los Derechos Humanos, Tribunales Nacionales*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Enero, 2009 [6]), 143 f.

55 | Vgl. García-Sayán (2008), 379.

56 | Vgl. García Ramírez (2008), 367.

57 | Vgl. *Corte Suprema de Argentina*, caso Ekmedjian, A. C. Miguel und Gerardo Sofovich, et al., Urteil vom 07.07.1992.

58 | Vgl. *Corte Suprema de Argentina*, caso Horacio David Giroldi y otro s/ recurso de casación, Urteil vom 07.04.1995.

59 | Dieses Gericht existiert nach der Verfassungsreform in dieser Form nicht mehr.

60 | Vgl. *Tribunal Constitucional de Bolivia*, Recurso de nulidad interpuesto por Lloyd Aéreo Boliviano, S. A., Urteil 0004/2003 vom 20.01.2003.

Peru bezeichnete das Gericht in San José als „letzten Wächter der Rechte in der Region“.⁶¹

Über diese grundlegenden Feststellungen hinaus werden aber auch mehr und mehr die Entscheidungsgründe des Gerichtshofs als Auslegungshilfe von den nationalen Gerichten herangezogen, was eine Angleichung der Menschenrechtsstandards im lateinamerikanischen Raum mit sich bringt.

Als Beispiel für das Ausmaß der Anerkennung der Rechtsprechung des Gerichtshofs diene ein Urteil des Obersten Gerichtshofs von Mexiko aus dem Jahre 2009.⁶² Der mexikanische Oberste Gerichtshof musste in der Revision die Verurteilung eines Journalisten überprüfen, der wegen der

Die ermutigende Vielfalt an Reparationsmöglichkeiten des Gerichtshofs wird durch den Umstand relativiert, dass ihm keine eigenen Mittel zur Verfügung stehen, seine Urteile zu vollstrecken.

Veröffentlichung eines Interviews mit einem Staatsbeamten in den unteren Instanzen wegen des Eingriffs in das Privatleben des Beamten verurteilt worden war. Zur Begründung der Aufhebung der untergerichtlichen Urteile berief sich der Oberste Gerichtshof

auf die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs (aber auch die des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte), um eigene Richtlinien für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Privatsphäre eines Staatsbeamten zu entwickeln.⁶³

Die vermehrte Bezugnahme auf völkerrechtliche Abkommen und die Rechtsprechung der zuständigen internationalen Gerichte ist zu begrüßen. Sie ist unter anderem Resultat der rechtsprechenden und ausbildenden Tätigkeit des Gerichtshofs.⁶⁴ Allerdings lassen die Urteile zuweilen noch

61 | Vgl. *Tribunal Constitucional del Perú*, Urteil 218-02-HC/TC, vom 03.08.2002.

62 | Vgl. *Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Primera Sala*, Amparo Directo en Revisión 2044/2008, Urteil vom 17.06.2009, in: *Diálogo Jurisprudencial, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Tribunales Nacionales*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Julio - Diciembre 2008 [5]), 219.

63 | Vgl. ebenda, 220.

64 | Der Gerichtshof führt nun bereits seit zwei Jahren gemeinsam mit dem *Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung* Ausbildungskurse zum Interamerikanischen Menschenrechtssystem an den Obersten Gerichtshöfen der Region durch, im Wesentlichen für deren wissenschaftliche Mitarbeiter, zum Teil auch mit Beteiligung von Richtern.

methodische Klarheit vermissen. So wird etwa scheinbar gleichwertig auf die Rechtsprechung des Interamerikanischen Gerichtshofs und die des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen, während erstere unmittelbar die Auslegung der AMRK bestimmt, letztere in Lateinamerika hingegen lediglich rechtsvergleichende Qualität besitzt.⁶⁵ Diese Unzulänglichkeiten sind indes das geringere Übel. Auf dem guten Willen und Engagement interessierter Richter aufbauend, lässt sich nach und nach auch die methodische Kohärenz entwickeln.

ABHÄNGIGKEIT VOM GUTEN WILLEN DER REGIERUNGEN BEI DER UMSETZUNG DER URTEILE

VIelfALT DER REPARATIONSMÖGLICHKEITEN

Stellt der Gerichtshof eine Verletzung der Konvention durch einen Mitgliedstaat fest, so kann er Wiedergutmachung nach Art. 63 I AMRK anordnen. Hierin sieht der Gerichtshof die Kodifizierung einer Grundregel des Völkergewohnheitsrechts, der zufolge ein Staat, der gegen eine internationale Verpflichtung verstößt, die Verletzung beenden und den Zustand wieder herstellen muss, der ohne den Verstoß bestanden hätte.⁶⁶ Dem Gerichtshof sollte durch die weite Formulierung ein möglichst breites Spektrum an Reparationsanordnungen zur Verfügung stehen.⁶⁷

Im Länderüberblick zeigen Trinidad und Tobago, Venezuela und Haiti den geringsten Respekt gegenüber den Anordnungen des Gerichtshofs. Alle drei Länder haben keiner einzigen Anordnung des Gerichtshofs Folge geleistet.

Die Vielfalt und Kreativität der Reparationsanordnungen des Gerichtshofs sind beachtlich. Neben den klassischen monetären Entschädigungsleistungen und Informations-, Rechenschafts- und Publikationspflichten sind auch symbolische Wiedergutmachungen anzutreffen, etwa die Benennung von Straßen, Plätzen oder Schulen nach dem Opfer

65 | Vgl. Gabriela Rodríguez Huerta, „Derechos humanos: jurisprudencia internacional y jueces internos“, in: Sergio García Ramírez und Mireya Castañeda Hernández (Hrsg.), *Recepción Nacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Admisión de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana*, (Mexico 2009), 211 f.

66 | Vgl. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, caso Blake vs. Guatemala, Urteil vom 22.1.1999 (Reparaciones y Costas), § 33.

67 | Vgl. Pasqualucci (2003), 233.

oder die Einrichtung eines Gedenktages.⁶⁸ Der Begriff der Wiedergutmachung oder Reparation wird nachfolgend stellvertretend für die verschiedenen Arten von Abhilfenordnungen genutzt.⁶⁹

Der Gerichtshof verfolgt mit der Wahl seiner Anordnungen zur Wiedergutmachung vier zentrale Ziele: die Entschädigung der Opfer, die Vermeidung zukünftiger Menschenrechtsverletzungen, die Untersuchung und Bestrafung der Verantwortlichen und den Schutz der Opfer und Zeugen.⁷⁰

Abbildung Nr. 3

Ziele der Wiedergutmachungsanordnungen

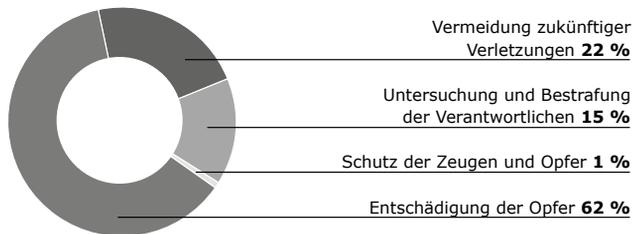
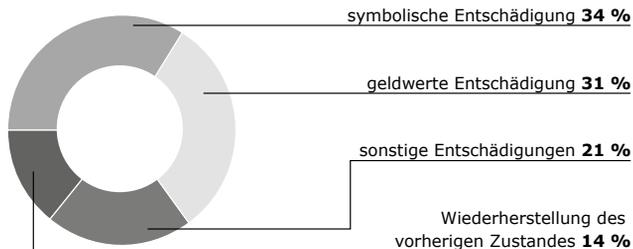


Abbildung Nr. 4

Arten der geleisteten Entschädigung



68 | Vgl. Viviana Krsticevic, „Reflexiones sobre la Ejecución de las Decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos“, in: Viviana Krsticevic und Liliana Tojo (Hrsg.), *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales* (San José, 2007), 15 - 26.

69 | Vgl. hierzu auch Pasqualucci (2003), 230.

70 | Vgl. auch zu den nachfolgenden Statistiken: Fernando Basch und Leonardo Filippini et al., „La Efectividad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos“ www.adc-sidh.org/images/files/adclaeffectivaddelsidh.pdf [14.05.2010], § III. 1.

Zur Erreichung des ersten Ziels ordnete der Gerichtshof oftmals Schadensersatz oder auch die Bereitstellung eines Schulstipendiums oder einer Krankenversicherung an. Ebenso hat der Gerichtshof die Einrichtung eines Fonds zur Entwicklung sozialer Einrichtungen oder die Herausgabe von Land oder Liegenschaften angeordnet. In den meisten Fällen wird daneben eine symbolische Entschädigung angeordnet, um den Opfern eine moralische Wiedergutmachung zu gewähren und eine öffentliche Anerkennung der hoheitlichen Verantwortung zu erwirken. Ist der Schaden des Opfers nicht wirtschaftlicher Natur, so wird auch die Wiederherstellung des vorherigen Zustands bestimmt, zum Beispiel die Wiedereinsetzung in eine bestimmte Arbeitsstelle oder die Entlassung aus dem Gefängnis.

Vorbeugend kann der Gerichtshof etwa die Schulung von Staatsbeamten zum Menschenrechtsschutz anordnen, um Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen weitere Verstöße unwahrscheinlicher werden (bislang drei Prozent der Wiedergutmachungsmaßnahmen). Aber auch die allgemeine Bevölkerung bedarf in den Augen des Gerichtshofs zuweilen einer gezielten Sensibilisierung für die Bedeutung der Menschenrechte, weshalb auch für diese Zielgruppe Weiterbildungsmaßnahmen und Kampagnen verordnet wurden (zwei Prozent). Wiedergutmachung hat der Gerichtshof auch durch die Anregung von Gesetzesreformen angestrebt (neun Prozent) oder der Errichtung und Reform von Institutionen (acht Prozent).

Wichtige Wiedergutmachung in der Praxis des Gerichtshofs ist die Untersuchung der Umstände der jeweiligen Menschenrechtsverletzung und die strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen (15 Prozent). Diese Maßnahmen bemühen sich um Wahrheit und Verantwortlichkeit und sind daher besonders geeignet, das Vertrauen der Bevölkerung in ihr nationales Rechtssystem zu verstärken. Voraussetzung für die Durchführbarkeit der Verfahren ist nicht selten der Schutz von Zeugen und der Opfer selbst (1,3 Prozent).

Je mehr sich in den Mitgliedstaaten das Verständnis der Menschenrechte als durchsetzbare Ansprüche des Bürgers etabliert, desto positiver ist mithin auch die Arbeit des Gerichtshofs in San José zu bewerten.

UMSETZUNGSDEFIZITE

Die ermutigende Vielfalt an Reparationsmöglichkeiten des Gerichtshofs wird durch den Umstand relativiert, dass ihm keine eigenen Mittel zur Verfügung stehen, seine Urteile zu vollstrecken. Die Umsetzung der Urteile hängt allein vom Wohlwollen der verurteilten Staaten ab, auch wenn sich diese kraft der Anerkennung der Gerichtsbarkeit verpflichten, den Entscheidungen des Gerichtshofs Folge zu leisten.⁷¹ Das Gericht kann die Umsetzung der Urteile durch die Länder lediglich überwachen und im Falle der Nichtbefolgung die Generalversammlung der OAS in Kenntnis setzen.⁷² Während das Gericht vermehrt ein eigenes Follow-up der Umsetzung betreibt, scheint der Rückgriff auf eine Anzeige gegenüber der OAS-Generalversammlung gemieden zu werden.

Die Auswertung von 462 angeordneten Maßnahmen zwischen Juni 2001 und Juni 2006 hat ergeben, dass die Hälfte der vom Gerichtshof festgelegten Anordnungen nicht umgesetzt wurde.⁷³ Nur 36 Prozent der Anordnungen wurden komplett erfüllt, wobei die Staaten in 14 Prozent der Fälle den Anordnungen des Gerichtshofs nur teilweise Folge geleistet haben.⁷⁴ Der größte Erfolgsgrad ist bei Entschädigungsanordnungen zu verzeichnen. Auch wenn die Zahlung des Schadensersatzes oft verzögert oder in Frage gestellt wird, liegt die Umsetzungsquote letztlich immerhin bei 47 Prozent (volle) bzw. 13 Prozent (teilweise Entschädigungsleistung).⁷⁵

Auch vermag der Gerichtshof offenbar der notorischen Straflosigkeit in der Region nicht abzuhelfen: Die Erforschung der Umstände eines Verstoßes und die Strafverfolgung der Verantwortlichen geschah bislang vollständig nur in zehn Prozent bzw. teilweise in 13 Prozent der angeordneten Fälle, während 76 Prozent der Anordnungen einfach ignoriert oder die Erfüllung vom betroffenen Staat verweigert wurde.⁷⁶ Den meisten Staaten fehlt es an den staatlichen Strukturen und oftmals auch an dem Willen,

71 | Vgl. Art. 68 AMRK.

72 | Vgl. Art. 65 AMRK.

73 | Vgl. Basch und Filippini et al. (2010), § III. 3.

74 | Vgl. ebenda.

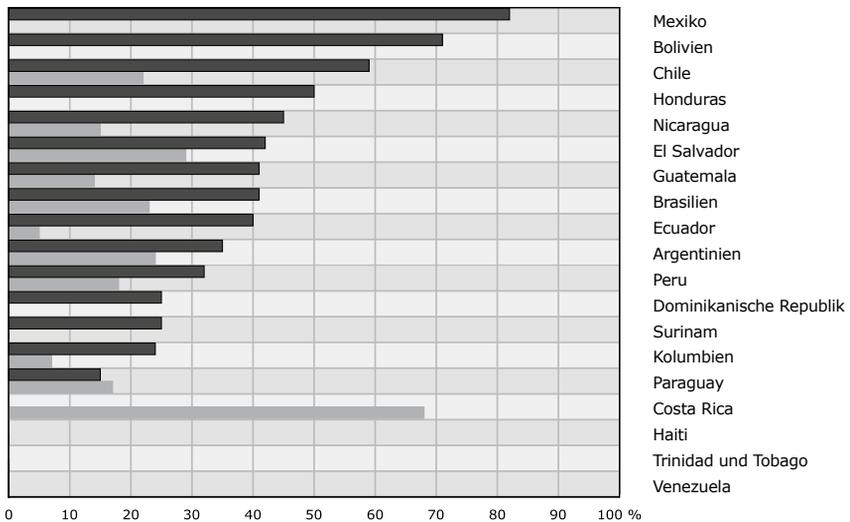
75 | Vgl. Pasqualucci (2003), 8.

76 | Vgl. Basch und Filippini et al. (2010), § III. 3.

die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.⁷⁷ Den Anordnungen vorbeugender Maßnahmen wird, zumindest was die Weiterbildung (Beamten, Polizeikräfte, breite Öffentlichkeit) angeht, in jeweils über 40 Prozent der Fälle Folge geleistet. Gesetzes- (Umsetzungsquote 14 Prozent) und institutionelle (26 Prozent) Reformen stoßen dagegen auf mehr Widerstand. Besorgniserregend ist die Unterlassung des angeordneten Schutzes von Opfern und Zeugen in über 80 Prozent der Fälle.⁷⁸

Abbildung Nr. 5

Erfüllungsquoten nach Ländern



Erfüllungsquote (in %) bei 462 Fällen zwischen Juni 2001 und Juni 2006, wobei die Umsetzung bis zum 30. Juni 2009 nachvollzogen wurde. ■ vollständige Erfüllung ■ teilweise Erfüllung

Im Länderüberblick zeigen Trinidad und Tobago, Venezuela und Haiti den geringsten Respekt gegenüber den Anordnungen des Gerichtshofs.⁷⁹ Alle drei Länder haben keiner einzigen Anordnung des Gerichtshofs Folge geleistet; allerdings waren gegen Trinidad und Tobago bis Juni 2006 nur zwei und gegen Venezuela und Haiti jeweils nur eine Entscheidung ergangen.⁸⁰ Auch die statistisch gute

77 | Vgl. Pasqualucci (2003), 9.

78 | Vgl. Basch und Filippini et al. (2010), § III. 3.

79 | Vgl. Ibid, § III. 6.

80 | Vgl. ebenda.

Umsetzungsquote Mexikos von 83 % ist bislang (erhoben wurde nur die Umsetzung eines Urteils) noch nicht sonderlich aussagekräftig.⁸¹ Hier wird es entscheidend auf die Umsetzung der relativ jungen Entscheidungen ankommen.

FAZIT

Auf den ersten Blick erscheinen diese Umsetzungszahlen ernüchternd. Ihre Aussagekraft beschränkt sich indes auf die Umsetzung von Einzelfallentscheidungen durch die betroffenen Staaten. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Urteile in manchen Staaten – etwa in Mexiko – erst in jüngster Zeit komplizierte Reformprozesse angestoßen haben. Die Öffnung traditionell auf ihrer Souveränität beharrender Staaten für eine völkerrechtliche Korrektur der innerstaatlichen Rechtsordnungen und -praktiken kommt hier erst in Gang. Die Auswirkungen übersteigen dann aber die Einzelfälle bei Weitem: So werden etwa in Mexiko derzeit Anstrengungen für die Umsetzung der bislang vier Urteile unternommen, welche von gesetzgeberischen Projekten zur Umsetzung der Urteile des Gerichtshofs⁸² und zur Einschränkung der Militärgerichtsbarkeit,⁸³ Überlegungen für einen staatlichen Entschädigungsplan bis hin zu einem fortgeschrittenen Verfassungsreformprozess⁸⁴ reichen. Die Urteile des Gerichtshofs sind hierfür gewiss nicht alleiniger Antrieb; sie werden aber in der öffentlichen und politischen Debatte sowie in Fachkreisen stets als zentrale Argumente angeführt.

Darüber hinaus berücksichtigen diese Statistiken nicht die Wirkung der Urteile als Leitentscheidungen für die innerstaatliche Rechtspraxis. Die – oben näher ausgeführte – zunehmende Berücksichtigung der durch die Rechtspre-

81 | Vgl. ebenda.

82 | Im April 2010 hat das mexikanische Außenministerium ein Expertenteam mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt, das vor allem die Fragen der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Umsetzung der Urteile regeln soll.

83 | Während die Reform der umstrittenen Militärgerichtsbarkeit auf September 2010 vertagt wurde, sind Änderungen den Einsatz des Militärs im Inneren betreffend im April 2010 verabschiedet worden.

84 | Der mexikanische Senat hat im April 2010 ein Reformpaket im Bereich des Menschenrechtsschutzes beschlossen, welches nunmehr noch vom Abgeordnetenhaus beschlossen werden muss.

chung des Gerichtshofs konkretisierten völkerrechtlichen Standards in den Entscheidungen der innerstaatlichen Gerichte hilft zwar nicht dem Kläger vor dem Gerichtshof ab; aber die innerstaatlichen Instanzen treiben damit eine Entwicklung voran, welche geschehene Menschenrechtsverletzungen bereits im Frühstadium wiedergutmacht oder gar von vornherein vermeidet. Je mehr sich in den Mitgliedstaaten das Verständnis der Menschenrechte als durchsetzbare Ansprüche des Bürgers etabliert, desto positiver ist mithin auch die Arbeit des Gerichtshofs in San José zu bewerten.

Dabei ist die schrittweise Durchdringung der innerstaatlichen Rechtsordnungen mit den freiheitlich demokratischen Werten der völkerrechtlich garantierten Menschenrechte für die Konsolidierung der Demokratien des Kontinents unabdingbar. In ihrer gegenwärtigen Form kann der Gerichtshof nicht mehr tun als überfällige Entwicklungen und Korrekturen anzustoßen. Es wird keine kontinentale Ersatzvornahme durch sieben Richter geben, die sich viermal im Jahr treffen, selbst dann nicht, wenn der Gerichtshof die Ausmaße der europäischen Schwesterinstitution erlangte. Die Rollenverteilung zwischen den staatlichen Instanzen und dem Gerichtshof findet sich, wie für Verfassungs- und internationale Gerichte üblich, in der Pflicht der Antragsteller wieder, vorab den Rechtsweg zu erschöpfen.⁸⁵ Dies nimmt die staatlichen Akteure in die Pflicht, gibt ihnen aber auch die Chance, Rechtsstaat und Menschenrechtsschutz nicht nur in 120 Fällen über 30 Jahre hinweg, sondern tagtäglich und auf breiter Front zu verfechten.

In ihrer gegenwärtigen Form kann der Gerichtshof nicht mehr tun als überfällige Entwicklungen und Korrekturen anzustoßen. Es wird keine kontinentale Ersatzvornahme durch sieben Richter geben, die sich viermal im Jahr treffen, selbst dann nicht, wenn der Gerichtshof die Ausmaße der europäischen Schwesterinstitution erlangte.

85 | Vgl. García-Sayán (2008), 377 - 379.